

СПЕЦИФІКА ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПИТАНЬ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

В статті проаналізовані фактори, що обумовлюють особливості правових досліджень доступу до публічної інформації. Визначені перспективні напрямки сучасних наукових розробок відповідних процедур.

Інститут доступу до публічної інформації є відносно новим для вітчизняного законодавства та юридичної науки, адже сам термін «публічна інформація» було запроваджено у вітчизняних нормативно-правових актах лише у 2011 р. Ця обставина, безумовно, є важливим фактором, що впливає на актуальність теоретичного аналізу та узагальнення досвіду правозастосування щодо реалізації права на доступ до публічної інформації.

Окремі проблеми, пов'язані з даною темою, розглядалися вітчизняними та зарубіжними науковцями-фахівцями з інформаційного права, такими як І. Арістова, Р. Калюжний, Б. Кормич, А. Марущак, О. Нестеренко, І. Сопілко тощо.

Але, слід зазначити, що те коло питань, що на сьогодні вирішується в рамках інституту доступу до публічної інформації в попередні часи відносилось до ряду інших інститутів інформаційного права. Зокрема, зазначені проблеми розглядалися в рамках забезпечення закріплених в Конституції свободи слова та права на звернення, встановлених попередньою редакцією Закону України «Про інформацію» права на інформацію та звернення щодо надання інформації тощо.

Тому існуючі розробки потребують доповнення та подальшого наукового аналізу, чим і визначені завдання даної статті, метою якої є аналіз специфіки досліджень проблематики доступу до публічної інформації.

Іншим фактором, що характеризує особливості дослідження питань доступу до публічної інформації, є комплексний характер правового матеріалу, що складає даний інститут. Адже правове регулювання доступу до публічної інформації, орієнтоване не лише на реалізацію відповідних суб'єктивних прав та задоволення інформаційних потреб громадян, але і на встановлення порядку діяльності суб'єктів владних повноважень щодо створення необхідних передумов та механізмів щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Все це дозволяє говорити про поєднання в теоретичній базі даної проблематики цілого комплексу напрямків наукових досліджень в рамках юридичної науки.

Насамперед, важливе значення мають наукові розвідки правових аспектів розбудови інформаційного суспільства та теоретико-методологічних аспектів формування інформаційного права, які розкривають роль та значення інформації в цілому та окремих її видів, як об'єкту правовідносин, місце прав і свобод людини в галузі інформації в правовому регулюванні інформаційної сфери в цілому.

Вагомим фактором є те, що проблема забезпечення доступу до публічної інформації є невід'ємним елементом реалізації широкого спектру прав і свобод громадян в інформаційній сфері, і охоплює не лише реалізацію права на інформацію, як такого, але й включає забезпечення прав громадян у їх відносинах з суб'єктами владних повноважень в цілому, а також створює механізми громадського контролю за діяльністю останніх. Таким чином, до джерельної бази дослідження входять наукові розвідки з питань адміністративно-правових засобів реалізації права на інформацію, захисту інформаційної безпеки, адміністративно-правового регулювання інформаційної діяльності тощо.

Виходячи з нормативного визначення ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1], згідно якого цей термін охоплює інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, тож можна окреслити ще два напрями досліджень в рамках науки адміністративного права, які розкривають окремі аспекти цієї проблематики.

Так, оскільки публічна інформація отримується, створюється або знаходиться у розпорядженні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації, її правове регулювання невід'ємно пов'язано з питаннями правового регулювання інформаційного забезпечення та інформаційної діяльності органів публічної влади.

Крім того, правовідносини щодо публічної інформації, визначаються передусім нормами адміністративного права, що регулюють порядок виконання органами публічної влади та їх посадовими особами покладених на них функцій. Таким чином, важливим напрямом наукових досліджень питань доступу до публічної інформації є аналіз адміністративно-процесуальних та адміністративно-процедурних аспектів діяльності суб'єктів владних повноважень щодо збирання, розповсюдження або надання доступу до такої інформації.

Одним з важливих аспектів проблеми є аналіз особливостей реалізації права на інформацію в умовах розбудови інформаційного суспільства. В цьому напрямі, насамперед, необхідно відзначити роботи І. Арістової присвячені адміністративно-правовим основам реалізації державної інформаційної політики. Зокрема, підкреслюється значення таких факторів як інформатизація та права людини для того, щоб сучасна держава відповідала всім викликам розбудови інформаційного суспільства. Як, зазначає автор таким вимогам відповідає лише «демократична, соціальна, правова держава, ефективність діяльності якої забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку» [2].

Відповідно, основними завданнями державної інформаційної політики є створення належних передумов для розвитку таких інформаційних послуг. Цілком очевидно, що в даному напрямку повинні застосовуватися не лише правові заходи, щодо встановлення відповідних правил інформаційної діяльності, алей й здійснюватися організаційні, спрямовані на надання відповідних інформаційних послуг самими органами державної влади.

І. Арістова зазначає, що стратегічною метою державної інформаційної політики є формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави та його інтеграція у світовій інформаційний простір з урахуванням національних особливостей і інтересів при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях. Відповідно основними складовими державної інформаційної політики визначено: «1) техніко-технологічну, що пов'язана з рішеннями щодо створення техніко-технологічної бази переходу України до інформаційного суспільства за рахунок розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури та національних інформаційних ресурсів; 2) соціально-політичну, що визначає вирішення проблем соціальної, правової, психологічної і моральної підготовки українського суспільства до життя в умовах інформаційного суспільства» [3].

Останній компонент, безумовно передбачає активну участь громадян в інформаційних процесах, поглиблення їх інформаційної взаємодії з суб'єктами владних повноважень.

Питання реалізації прав і свобод громадян в сфері інформації крізь призму забезпечення їх інформаційної безпеки знайшли своє відображення в роботах Б. А. Кормича. Так, він, зокрема, відзначає, що в демократичному суспільстві загальновизнані права людини і громадянина в сфері інформації виступають основним критерієм, що характеризує стан інформаційної безпеки конкретної особи і суспільства в цілому. Крім того, ці норми є стримуючим фактором свавілля держави і одним з критеріїв обмеження держави у виборі способів і методів проведення політики інформаційної безпеки [4].

При цьому відзначається наявність двох комплексів прав людини в галузі інформації, які формують правовий статус фізичної особи в рамках інформаційних правовідносин. Перший надає людині можливість вільно, безперешкодно та на власний розсуд бути суб'єктом інформаційних процесів та включає, зокрема, право одержувати інформацію. Другий – встановлює захист від неправомірного інформаційного втручання та пов'язаний з обмеженням збирання та розповсюдження інформації.

Більше того, в тому що безпосередньо стосується питань права на доступ до інформації, Б. А. Кормич вказує на особливу роль цього права у забезпеченні всього комплексу прав людини та громадянина. Ця роль пов'язана із забезпеченням інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин. Так, зокрема, цей автор вказує, що сутністю та метою забезпечення права на доступ до інформації є «достатня інформованість людини для здійснення свідомого і обґрунтованого вибору», при цьому зазначається, що «свобода вибору практично лежить в основі більшості прав і свобод людини і охоплює більшість видів людської діяльності... розвиток прав людини багато в чому був спрямований на забезпечення цієї свободи вибору» [5].

Це, на нашу думку, є важливим зауваженням, адже воно чітко визначає місце права на доступ до інформації серед всієї системи прав і свобод людини та розкриває значення відповідних правових механізмів його реалізації.

По-перше, використання права на доступ до інформації має на меті не лише задоволення інформаційних потреб, але й можливість вчення певних дій з використанням отриманої інформації.

По-друге, наявність достатньої інформації є невід'ємним елементом можливості реалізації інших прав і свобод, адже останнє неможливо без інформованості про право, законодавство, порядок захисту прав, факти їх порушень тощо.

По-третє, метою функціонування механізмів реалізації права на доступ до інформації полягає не лише в отриманні можливості ознайомлення з певними документами, але й додержанні певних умов і характеристик інформації що надається: достатнього обсягу та належної форми представлення, що дозволяють ефективно задовольняти інформаційні потреби.

Також, слід відзначити, що право на інформацію має великий вплив на формування інформаційного права та методів правового регулювання, що їм використовуються. Такі аспекти права на інформацію, як вже зазначалося, також розглядаються в роботах Б. А. Кормича, який зокрема, вказує, що «особливості методу правового регулювання обумовлені тим, що основу інформаційного права складають інформаційні права і свободи. Звідси, базисом методу цієї галузі є система загальних дозволів, яка збалансовується за допомогою системи заборон загального і приватного характеру і обмежено використовує позитивні зобов'язання. Комплексний характер цієї галузі обумовлюється, насамперед, практикою законотворення, за якої інформаційні норми залучаються до традиційних галузей права, в першу чергу, конституційного, адміністративного та цивільного» [6].

Фактично крізь призму загального права на вільний доступ до інформації, обмеженого в певних випадках заборонами Б. А. Кормич і пропонує розглядати інформаційне право в цілому, вказуючи, що дана галузь «представляє собою групу правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають з приводу встановлення режимів та параметрів суспільного обігу інформації, правового статусу, поведінки та зв'язків суб'єктів інформаційних процесів» [7]. При цьому зазначається, що інформаційне право зобов'язане своїм формуванням двом основним факторам: підвищенню ролі прав і свобод людини і громадянина в інформаційній діяльності суспільства і держави, та розвитку інформаційних технологій, процесу глобалізації і пов'язаним з ними змінами у виробничій, політичній та соціальній сферах суспільного життя.

За такого підходу акцент робиться на формальних та процедурних питаннях суспільного обігу інформації. Це дуже яскраво відбивається саме в такому інституті, як доступ до публічної інформації, де процедурна складова інформаційної діяльності суб'єктів владних повноважень є чи не найважливішою з точки зору реалізації відповідного права. Адже в даному випадку процедурні норми спрямовані не лише на безпосередню реалізацію тих матеріальних норм, що визначають суб'єктивне право на доступ до інформації, а й сприяють формуванню належних умов для його реалізації – накопиченню та систематизації публічної

інформації, створенню технічних засобів та здійсненню організаційних заходів що полегшують інформуванню громадськості.

Важливим аспектом досліджень в галузі механізмів реалізації прав людини в інформаційній сфері є встановлення відповідного співвідношення окремих видів таких прав.

Так, О. В. Нестеренко вказує на суттєві відмінності у функціональному призначенні між такими категоріями, як право на доступ до інформації та право на свободу інформації. «Якщо функція права на доступ до інформації полягає в забезпеченні особі отримання інформації безпосередньо від органів влади про їх діяльність та відомостей про себе, а також суспільно значущої інформації, що знаходиться у приватноправових юридичних осіб, то призначення свободи інформації полягає в забезпеченні можливості вільного пошуку та одержання будь-якої інформації із загальнодоступних джерел... Єдине, що вимагає свобода інформації від держави, – це дотримуватися політики невтручання, й, навпаки, право на доступ до інформації репрезентує обов'язок держави створити певні умови для реалізації доступу до інформації. Якщо свобода інформації (свобода масової інформації) – це негативне право, то право на доступ до інформації – право позитивне» [8].

Теза про позитивний характер права на доступ до інформації підкреслює його нерозривний зв'язок з адміністративно-правовими механізмами виконання відповідних зобов'язань держави щодо створення умов для реалізації доступу до інформації суб'єктів владних повноважень. Відповідно, ключовими в даному випадку виступають адміністративні процедури, що визначають інформаційну діяльність таких суб'єктів.

Також, слід відзначити тезу про неоднорідну внутрішню структуру права на доступ до інформації, яка складається з ряду правомочностей: права на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, органів влади автономії та місцевого самоврядування; права на отримання відомостей про себе; права отримувати суспільно значущу інформацію про діяльність приватноправових юридичних осіб [9].

Не дивлячись на те, що така класифікація була запропонована ще до прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», певна неоднорідність в порядку реалізації права на доступ до публічної інформації все одно зберігається. Наприклад, це стосується порядку доступу до публічної інформації щодо якої встановлено обмеження доступу, персональних даних, інформації, що є об'єктом права інтелектуальної власності тощо. Таким чином у запитувача інформації в кожному конкретному випадку можуть існувати певні

обмеження щодо реалізації своїх прав. Більше того, якщо розглядати право на доступ до інформації з точки зору реалізації відповідних позитивних зобов'язань щодо надання інформації, то можна відзначити неоднорідний правовий статус суб'єктів, що мають у своєму розпорядженні публічну інформацію, та відповідно різний обсяг їх прав та обов'язків щодо надання доступу до неї.

Взагалі, співвідношення між загальним правом свободи слова, що охоплює вільне збирання та розповсюдження інформації, та правом на доступ до інформації неодноразово ставало предметом наукових досліджень. Основними позиціями в даному питанні є те, що доступ до інформації є «складовою суб'єктивного права на інформацію, складовою «свободи слова» і передбачає реалізацію можливості отримання (одержання) інформації» [10].

Таким чином, можна говорити про те, що, по-перше, право на інформацію, право на доступ до інформації співвідносяться як ціле і частина.

По-друге, право на доступ до інформації, що включає можливість вільного одержання інформації, складається з окремих правомочностей щодо доступу до конкретних видів інформації: публічної інформації, масової інформації, персональних даних тощо.

По-третє доступ до інформації може розглядатися як право на одержання інформації, поєднане з механізмом його реалізації. Адже на відміну від загального розуміння права на вільне одержання інформації, що фактично забороняє перешкоджання такому отриманню, право на доступ кореспондує з відповідними обов'язками розпорядників інформації щодо надання можливості ознайомлення з конкретною інформацією.

Також, слід відзначити думку А. І. Марущака, який тлумачить поняття «доступ до інформації» у двох розуміннях: суб'єктивному та об'єктивному.

На його думку, доступ до інформації у суб'єктивному розумінні – це гарантована державою можливість фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

В той же час, у об'єктивному розумінні доступ до інформації – це сукупність правових норм, що регламентують суспільні інформаційні відносини щодо одержання їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [11].

Можна говорити про те, що суб'єктивне та об'єктивне розуміння доступу до інформації нерозривно пов'язані між собою, оскільки суб'єктивне гарантоване державою право на доступ до інформації реалізується через систему правових засобів, які застосовуються при реалізації даного права щодо конкретного об'єкту інформаційних відносин – публічної інформації.

Слід зазначити, що специфіка безпосереднього об'єкта – публічної інформації, тобто інформації яка знаходиться у розпорядженні суб'єктів владних повноважень, а також діяльність відповідних суб'єктів щодо збирання та використання подібної інформації, в різні часи виступала предметом ряду наукових досліджень в галузі адміністративного та інформаційного права. Як правило дані питання характеризувалися такою категорією, як «інформаційне забезпечення» органів публічної влади та окремих її гілок.

Взагалі збирання та накопичення інформації є невід'ємною частиною виконання органами публічної влади своїх владних повноважень. Як зазначає в своїй роботі І. М. Сопілко, «органи державної влади України як учасники інформаційних відносин мають право на отримання інформації, причому вони на законних підставах можуть володіти інформацією, що не є їх власністю задля виконання передбачених законом завдань і функцій» [12]. Визначається, також, декілька особливостей реалізації даного права органів державної влади, до яких відносяться:

- дане право зумовлено специфікою виконуваних завдань відповідним органом у межах здійснення адміністративної, контрольно-наглядової, кримінально-процесуальної та іншої діяльності;

- вступаючи в інформаційні правовідносини органи державної влади України виступають як суб'єкти, які реалізують свої інформаційні потреби, визначені у законі;

- органи державної влади є повноправними суб'єктами правовідносин щодо отримання інформації, однак вони не володіють свободою вибору при здійсненні такого права;

- отримання інформації може бути не лише правом, але й обов'язком органів державної влади України, що обумовлюється виконанням ними державних функцій.

Дані особливості участі органів державної влади в інформаційних відносинах обумовлюють зміст та порядок накопичення ними публічної інформації, впливають на межі реалізації права на доступ до такої інформації тощо.

Отримання інформації органами державної влади є одним із напрямків їх інформаційної діяльності та може здійснюватися у різних видах і формах. Головним критерієм при цьому виступають:

- отримання інформації на законних підставах;
- здійснення інформаційної діяльності в рамках компетенції відповідного органу державної влади;
- спрямованість інформації на виконання функцій держави, покладених на конкретний орган державної влади.

При цьому активність органу державної влади при отриманні інформації може виражатися у двох формах: отримання інформації, яка самостійно надається іншими суб'єктами, та витребування інформації органом державної влади.

В цьому аспекті слід зазначити, що особливості порядку отримання інформації органами державної влади, та й суб'єктами владних повноважень в цілому, багато в чому обумовлюють подальший порядок доступу до такої інформації (обов'язок суб'єктів владних повноважень забезпечувати збереження комерційної таємниці, що надається їм суб'єктами підприємницької діяльності, захист персональних даних та можливість передачі їх третім особам, дотримання прав інтелектуальної власності, що належать третім особам тощо).

Таким чином, на базі аналізу наукових робіт провідних фахівців в галузі інформаційного права можна зробити висновок, що цілий ряд важливих питань доступу до публічної інформації вже стали предметом наукового аналізу. Але вдосконалення законодавства робить необхідним подальше уточнення ряду аспектів теми і обумовлює можливість деталізації окремих теоретичних та прикладних питань щодо доступу до публічної інформації.

Бібліографічний список

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.07 / І. В. Арістова ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – С. 13.
3. Там само. – С. 15.
4. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.07 / Б. А. Кормич ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004 – С. 20.
5. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України : монографія / Б. А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2003 – С. 282.

6. Кормич Б. А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.07 / Б. А. Кормич ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004 – С. 20.
7. Там само. – С. 20.
8. Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / О. В. Нестеренко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – С. 8 – 9.
9. Там само. – С. 10.
10. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навчальний посібник / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – С. 129.
11. Там само. – С. 126.
12. Сопілко І. М. Правове регулювання відносин щодо отримання органами державної влади України інформації : автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 / І. М. Сопілко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – С. 10.

В статье проанализированы факторы, которые обуславливают особенности правовых исследований доступа к публичной информации. Определены перспективные направления современных научных разработок соответствующих процедур.

The present article provides the analyses of the factors that determine peculiarities of the legal researches of the public information access. The perspective directions of the contemporary studies of the related procedures are also determined.